

Foro Temático Movilidad, transporte de personas “SUBE: ¿sólo por las monedas?”

Indispensable para ir al trabajo, aprovisionarse, formarse, divertirse, curarse, el desplazamiento es un elemento cada vez más importante en la vida de los individuos y de las colectividades. Poder desplazarse se ha convertido en eso que podríamos llamar un « derecho genérico », es decir una condición necesaria para acceder a los otros derechos: el trabajo, la vivienda, la educación, la salud (François Ascher¹).

La situación del transporte en la metrópolis Buenos Aires

Hoy en día, el transporte se enfrenta a grandes retos en todo el mundo. En las últimas décadas, el transporte urbano y suburbano ha tenido transformaciones importantes tanto en el plano cuantitativo como cualitativo:

- La dispersión urbana ha llevado a un aumento considerable de los desplazamientos dentro de la periferia urbana y suburbana, así como largos desplazamientos al centro de la ciudad². La densidad residencial ha disminuido. La construcción de nuevos sistemas de carreteras para responder a la dispersión causada por un urbanismo mal adaptado a la estructura radial de las redes de transporte público ha incentivado más el uso del vehículo privado³.
- La economía ha derivado hacia actividades más orientadas a los servicios, que inducen una demanda de viajes cada vez más flexible y menos estructurada. Cada vez es mayor el número de personas que trabaja a tiempo parcial y no sólo durante los horarios normales de oficina.
- Por otro lado los cambios en el modo de vida han provocado un aumento de los viajes por motivos de ocio y compras, viajes que no se adaptan tan fácilmente al transporte público.

En este contexto el transporte público pierde mucho atractivo al imponer a sus viajeros trasbordos y tiempo de espera. O sea, el tiempo empleado en un trasbordo no sólo se percibe como una pérdida de tiempo sino que además se percibe como el doble del tiempo que se pasa en los vehículos. Los trasbordos se sienten como verdaderas interrupciones del desplazamiento, potenciales generadores de diversos contratiempos, por lo tanto la calidad de éstos es un factor decisivo en la elección del modo de transporte.

Por otro lado, en muchos casos, cuando el viaje consiste en varias etapas se debe comprar, por lo general, diferentes boletos, proceso que puede ser complicado para cualquiera. El hecho de tener que comprar varios boletos sucesivos para un solo desplazamiento tiene un efecto disuasorio en el usuario. Comprar los boletos puede hacer perder mucho tiempo, debido a las colas y a las transacciones en sí. Tanto los usuarios como los operadores pierden mucho tiempo en la manipulación de los boletos. Además, el pago repetido hace que el viajero sea mucho más consciente del coste del viaje que cuando va en coche, lo que da la sensación subjetiva de que el transporte público es mucho más caro de lo que es en la realidad, y dificulta el uso y la comprensión del mismo.

Con el fin de ofrecer una verdadera alternativa al uso del automóvil, el requisito primordial del transporte público es conseguir que el tiempo de viaje puerta a puerta sea competitivo haciéndolo con la menor cantidad de interrupciones posibles. La eficacia de la red de transporte público depende esencialmente de lo fácil que resulte su uso. Cuando el sistema

¹ Presidente del Consejo Científico y de Orientación del Institut pour la Ville en Mouvement, profesor del Instituto Francés de Urbanismo (Universidad de París 8). Introducción a la exposición Arquitectura en Movimiento, Ciudades y Movilidad

² El crecimiento de la RMBA en las últimas décadas ha provocado un alargamiento exagerado de los viajes cotidianos, cuyo número total se ha estimado ronda los 12/15 millones. De ellos, el mayor peso corresponde a traslados hogar-trabajo, concretados fundamentalmente en medios masivos: ferrocarril metropolitano, automotor colectivo, y restringido al ámbito capitalino, subterráneo-premetro. A lo que se suma un aumento considerable de viajes cotidianos en automóvil particular, además de los servicios "puerta a puerta" como los taxímetros, remises y los buses "charter" (S. Kralich, 2001).

³ Debe resaltarse el notorio crecimiento en el nivel de participación del automóvil privado, excediendo una duplicación de su participación originaria a expensas, de manera genérica, de los medios públicos, y entre ellos, sobre todo, del autotransporte público colectivo, con diferencias negativas también en los modos guiados, particularmente de subterráneos. En ese contexto, cabe señalar la notoria evolución durante el periodo considerado de la tasa de motorización, que pasó de 13 a 4,4 personas / auto entre 1970 y 1995. Este incremento ha alcanzado para involucrar a sectores sociales medios y medio-bajos en ese tipo de tenencia, explicada por las condiciones de promoción generalizada de ese sector productivo, y la consiguiente difusión del automóvil usado (Ainsten, 2001).

está dotado de más de un servicio o modo y, como ocurre cada vez más, de más de un operador, es indispensable garantizar la coherencia entre los servicios, así como la continuidad física y operacional de la red.

Las necesidades de movilidad no sólo crecen y evolucionan sino que, por encima de todo, se van haciendo cada vez más complejas. La gente viaja cada vez más lejos y más a menudo, y los desplazamientos se vuelven cada vez más complejos y diversificados. En consecuencia la gente exige disponer de una oferta de servicios de transporte extensa, flexible y de calidad.

El transporte intermodal requiere nuevas formas de asociación basadas en una cooperación justa y duradera destinada a cumplir los requisitos de los viajeros y proporcionar un sistema completo de transporte que no sólo incluya los servicios tradicionales de transporte público sino también taxis individuales, servicios no formales (combis), vehículo individual, etc. Requiere igualmente acciones concretas para mejorar la imagen del transporte público por parte de las autoridades y operadores del transporte público.

En una metrópolis de las características de la Región Metropolitana de Buenos Aires, resulta indispensable que la movilidad se constituya en un derecho. Es necesaria la intervención del Estado para garantizar la satisfacción de la demanda, no solo por el impacto que representa respecto de la calidad de vida de los habitantes, sino por tratarse de una condición necesaria para garantizar el desarrollo económico del conjunto de la sociedad (F. Verdaguer, 2007)

Durante los últimos ocho años desde la Fundación Metropolitana nos dedicamos a convocar a distintos actores claves vinculados con la temática abordando diversos núcleos de debate que hemos considerado sustantivos para la resolución de los problemas centrales relacionados con el sistema de transporte metropolitano. Así en el año 2001 trabajamos en la identificación de una agenda de temas / problemas sobre la movilidad en la metrópolis, en el año 2005 propusimos discutir el Pacto de la Movilidad promovido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2006 nos abocamos a debatir sobre los ejes centrales de una integración modal de nuestro sistema de transporte metropolitano (en infraestructura, en lo tarifario y en la gestión) y en el 2007 subrayamos la importancia de constituir una Autoridad Metropolitana de Transporte.

Desconocemos el aporte brindado a los espacios decisionales, lo que si sabemos es que hoy la Gran Ciudad cuenta con una incipiente intervención que, entendemos, comienza a traccionar en la coordinación del sistema de transporte metropolitano. Y sobre las medidas tomadas nos vemos en la obligación de sostener la articulación de actores en pos de mantenernos actualizados, aportando en el análisis y generando propuestas colectivas y sustentables.

El Sistema Único de Boleto Electrónico

Desde febrero de 2009, mediante el decreto 84/2009, el Estado Nacional implementa un Sistema Único de Boleto Electrónico *"con el objetivo primordial de facilitar a los ciudadanos el acceso al sistema de transporte público de pasajeros urbano y suburbano, mediante una herramienta tecnológica de utilización masiva que soslaye los inconvenientes que presentan los medios de pago actuales"*.

Para dicha intervención se define como autoridad de aplicación a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, al Banco de la Nación Argentina como agente de gestión y administración. De esta manera el Estado Nacional estima fortalecer sus tareas de planificación, control y fiscalización del sistema de transporte.

Junto al Instituto para la Ciudad en Movimiento⁴ nos propusimos profundizar el análisis sobre el nuevo Sistema Único de Boleto Electrónico realizando una lectura compleja sobre su proceso de implementación, el impacto sobre otras variables del sistema, sus principales riesgos, además de comenzar a identificar nuevas medidas necesarias para fortalecer el proceso y tender hacia la integración total del sistema de transporte metropolitano.

Esta iniciativa ha significado la realización de una consulta a una lista acotada de referentes y expertos en el tema con el propósito de que nos brindaran sus evaluaciones sobre los puntos señalados y nos permitiera elaborar un sintético material que oficie de "disparador" en el VI Foro Metropolitano. La consulta realizada se ha hecho de acuerdo a la siguiente estructura e interrogantes:

1. Entendemos que la implementación del SUBE no sólo propone beneficios para el pasajero en la reducción de tiempos de viaje sino que habilita al Estado Nacional a una mejor coordinación del sistema de transporte público, además de que permite prescindir de dinero en efectivo. Según Ud. ¿qué otras implicancias tiene el SUBE contemplando las dimensiones tecnológica, financiera e institucional? ¿Cuáles considera que son los principales riesgos? ¿Qué pasos deben darse en una construcción progresiva y cuál es el rol de cada jurisdicción pública?

⁴ Asociación sin fines de lucro creada en Francia, con sedes en Shangai y Buenos Aires. Esta última bajo la dirección del Arq. Andrés Borthagaray. www.ciudadenmovimiento.org

2. A lo largo de estos años discutimos la necesidad de integrar el sistema de transporte metropolitano considerando tres ejes: lo gestionario, lo infraestructural y lo tarifario. según Ud. ¿En qué favorece el SUBE el desarrollo de estos tres ejes? ¿Cuáles considera son las intervenciones que se deben hacer hacia la integración modal del sistema de transporte metropolitano?

Consolidado de respuestas

A continuación se sintetizan las respuestas obtenidas por los expertos / referentes consultados de acuerdo a los interrogantes planteados. Hacia el final se adjunta el detalle de las mismas.

a) Consideraciones generales a favor del nuevo SUBE...

- Logra diferenciar al que transporta del que recauda
- Mejora las condiciones de la seguridad vial
- Promueve la utilización del transporte público
- Facilita la reducción en los tiempos del viaje
- Disminuye la necesidad y el uso de monedas

b) Implicancias...

En lo tecnológico

- Habilita la creación de nuevas modalidades para el seguimiento de la operación para la optimización de la gestión del sistema.
- Desarrolla un software destinado: a) Proveer la conexión vía satelital que permita el conocimiento georeferencial de los ómnibus en tiempo real y el conteo de kilómetros y frecuencias, b) Almacenar los kilómetros recorridos por los servicios de transporte público automotor de pasajeros involucrados, suministrar los recorridos, asociar los boletos vendidos con la hora de ocurrencia y el posicionamiento geográfico del evento, permitiendo el control de frecuencia, pasajeros transportados, kilómetros recorridos y puntos de demanda asociados a la venta, c) Permitir la flexibilidad tarifaria, distinguiendo tarifas especiales por horarios, extensión del viaje, grupos diferenciales de usuarios, eventos especiales, días feriados y/o festivos y otro hecho u acontecimiento, que disponga la Autoridad de Aplicación pertinente, d) Contar con una logística de distribución que permita el acceso a la habilitación, venta, distribución y/o recarga de las tarjetas con gran amplitud geográfica y horaria que asegure su uso masivo y de manera eficiente para los usuarios, incluyendo los centros de transbordos de media y larga distancia, como ser aeropuertos, terminales de ómnibus, etc, e) Permitir la transferencia intra e intermodal de manera de garantizar una futura integración tarifaria, posibilitando la determinación de viajes combinados.

En lo financiero

- Habilita un esquema de subsidio a la demanda.
- Rediseña el otorgamiento de subsidios a operadores de transporte democratizando su entrega, mejorando el coeficiente de distribución de los sistemas de compensación tarifaria y del gasoil, además del cumplimiento de las obligaciones previsionales e impositivas de las empresas prestadoras.
- Ofrece información *on line* a las empresas operadoras del sistema de autotransporte de pasajeros y eventualmente para de los modos ferroviarios sobre diagramas de carga, demandas por horarios, pasajeros por parada, etc.
- Podría tener usos como tarjeta de débito o de crédito para los usuarios.
- Permite en un futuro la implementación de una tarifa integrada que contemple UN pago por viaje completo.
- Facilita la financiación de equipos de transporte al permitir préstamos que pueden ser pagados desde la recaudación (*escrow account* en el fideicomiso).
- Para las empresas incorpora un costo que no esta contemplado en la ecuación económica de la operación e incrementa sus costos sin un mecanismo de compensación aún claro.

En lo institucional

- Aporta al Estado información estadística para el fortalecimiento de las tareas de planificación, control de calidad de los servicios, fiscalización del sistema, ajustes en la reglamentación, perfeccionamiento de contratos, etc.
- Coadyuva en el propósito de analizar, organizar y planificar programas de promoción necesarios para el sector.

c) Principales riesgos...

- No contemplar las necesidades diferenciales de los sectores más desfavorecidos con medidas tales como boletos combinados, con descuentos por compras múltiples, etc.
- No contemplar que los sectores más desfavorecidos no cuentan con la liquidez necesaria para pagos anticipados lo que podría implicar un costo social en tiempo por recargas frecuentes.
- Incrementar el peso de grupos operadores concentrados y oligopólicos en el control y gestión de la recaudación del sistema.
- Aumentar los costos con traslados vía tarifa o subvenciones.

- Circunscribir áreas de "calidad" (servicio, cobertura, confort, modernidad) a la red formal, y en particular a los corredores troncales que concentran los mercados territorialmente más rentables, profundizando los procesos de segregación y la desigualdad con los servicios que quedan por fuera (líneas menos rentables, transporte informal, transporte colectivo no público, etc.)
- Abandonar la ejecución de otras medidas que garanticen un conjunto planificado de servicios, infraestructura, equipos, instalaciones y corredores hacia la integración física, tarifaria y operacional del sistema de transporte.

d) Medidas necesarias para la profundización del proceso...

- La integración tarifaria permitiendo las transferencias sin que ello implique un nuevo pago pleno.
- Permitir que el boleto sea intermodal, es decir, que con el mismo pasaje se pueda combinar diferentes medios dentro de un determinado tiempo (por ej. una hora).
- La consolidación de una autoridad metropolitana de transporte que planifique y regule centralizadamente con participación del ámbito provincial y municipal y, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- La creación de una mesa de diálogo y construcción de consensos multijurisdiccional.
- El desarrollo de modalidades de identificación y seguimiento de vehículos (GPS), gestión y control de la operación *on line*, validación de los viajes en los puntos de ingreso y egreso del pasajero.
- Difundir la propuesta para que los sectores populares y las organizaciones tengan plena conciencia de sus efectos y puedan reivindicarla como una conquista social.
- Habilitar la participación de los actores del transporte en el nuevo esquema, en la administración y el control, bajo la forma institucional que determine la Autoridad de Aplicación (un ejemplo podría ser la emisión y carga de tarjetas)
- Invertir en infraestructura para mejorar los centros de trasbordo, comenzando por los más pequeños (Virreyes, Chacarita, etc.), y construir playas de estacionamiento disuasorias.
- Implementar un sistema de ventas y percepción electrónica unificado como condición para el desarrollo de líneas troncales en los corredores de mayor densidad y alimentadoras en las de menor densidad.
- Una ampliación de la red de transporte público con la periferia de crecimiento actual en la metrópolis sin cobertura.
- Implementación de una contribución predial que diferencie la proximidad con los medios de transporte, diferenciando incluso el tipo de infraestructura o de medio (pavimento, colectivo, subterráneo, etc.) de modo que esta recaudación contribuya a financiar el sistema de transporte.

Comentarios finales

"La experiencia internacional demuestra que la aplicación de estos criterios incrementa notablemente los niveles de movilidad, lo que implica un encarecimiento del sistema, pero a la vez la liberación de grandes fuerzas de desarrollo económico (nuevos empleos, articulación de redes, nuevas oportunidades) y ampliación del capital social, y por otro lado permite que grandes sectores accedan al derecho a la movilidad, que es una dimensión indispensable de la libertad"

"Las definiciones iniciales son muy importantes, ya que condicionan el potencial futuro del sistema y su utilidad para establecer políticas de transporte público"

"El boleto único es un eslabón en la cadena de la integración. Como toda cadena, es tan fuerte como el eslabón más débil. Por eso creo que se debe ir fortaleciendo progresivamente"

"Las potencialidades de esta herramienta no pueden detenerse en un mejoramiento puntual del servicio, sino que debe involucrar aspectos que tocan a los usuarios, los operadores y las autoridades"

"La producción y reunión de información que brindará el sistema, por sí sola no es garantía de mejor planeamiento. Su éxito dependerá de los niveles de participación, el diálogo, la apertura logrados, y la capacitación de recursos humanos en todos los niveles involucrados"

"La transferencia social de beneficios como objetivo asignable a una herramienta técnica, hace a la diferencia de resultados entre un sistema integrado de transporte público y uno integrador"

"Las relaciones que se originan como consecuencia de la cautividad propia de los usuarios del SUBE en beneficio de actividades privadas deben ser reguladas por el Estado en función del interés regulatorio que las mismas constituyen y el deber inexorable del Estado de proteger el interés común"

"La no ejecución de otras decisiones estratégicas actualmente estudiadas y planteadas en muchos ámbitos nos dejan a mitad de camino de una mejora integral."

Respondieron a esta consulta

Barbero José / Especialista en gestión, planificación, regulación y políticas de transporte. Consultor del Banco Mundial

Borthagaray Andrés / Arquitecto. Director de Proyectos del Instituto para la Ciudad en Movimiento

Chemes Oscar / Ingeniero Industrial. Controller de La Nueva Metropól

Garay Alfredo / Arquitecto - Urbanista. Vicepresidente de la Fundación Metropolitana

Gutiérrez Andrea / Geógrafa. Docente Investigadora CONICET de la FFyL – UBA Instituto de Geografía Programa de Transporte y Territorio

Kralich Susana / Geógrafa. Docente Investigadora de CONICET – Instituto de Geografía de la FFyL – UBA

Orduna Martín / Arquitecto. Director del Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana – FADU / UBA.

Sícara Eduardo / Ingeniero. Interventor de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Turco Nora / Economista. Coordinadora del Grupo de Trabajo para la Planificación del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires de la Secretaría de Transporte de la Nación.